Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 370 EU-voorstel: Verordening Europese grens- en kustwacht COM (2015) 671

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2016

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Kabinetsappreciatie van de voorstellen van de Europese Commissie (verder: Commissie) van 15 december 2015.

Een onderdeel van de gepresenteerde maatregelen is het grenzenpakket. Dit pakket bestaat uit een voorstel voor de oprichting van een Europees grens- en kustwacht(agentschap), een mededeling over een geïntegreerd grensmanagement van de Europese buitengrenzen en de rol van het voornoemde op te richten agentschap, een voorstel tot wijziging van de Schengengrenscode en een handboek over het gebruik en beheer van Eurosur. Het voorstel tot oprichting van een Europees grens- en kustwachtagentschap leidt ook tot de wijziging van de verordening ter oprichting van het Europees Bureau voor Visserijcontrole en de verordening ter oprichting van het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid.

Naast het grenzenpakket presenteerde de Commissie een voorstel voor een EU-reisdocument voor verwijderingsdoeleinden, het achtste halfjaarlijkse rapport over het functioneren van de Schengenzone, een aanbeveling over vrijwillige humanitaire toelating vanuit Turkije, een voorstel tot tijdelijke opschorting van de verplichtingen van Zweden onder de herplaatsingsbesluiten, en een drietal voortgangsrapportages over (1) de hotspots in Griekenland, (2) de hotspots in Italië en (3) de follow-up van de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van 25 oktober 2015 over vluchtelingstromen langs de Westelijke Balkanroute.

Deze brief komt, wat betreft de voorstellen waarvoor normaliter BNC-fiches worden opgesteld, in plaats van deze BNC-fiches, maar gaat bij de behandeling van deze voorstellen wel in op de elementen van een

kst-34370-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

BNC-fiche, zoals rechtsbasis, subsidiariteit en proportionaliteit, alsook financiële consequenties en implicaties voor de uitvoering en handhaving.

Bij de voorstellen worden ook de appreciatie en opstelling van het kabinet en de nationale Nederlandse positie ter zake uiteengezet. Als voorzitter van de Raad van de Europese Unie zet Nederland zich als «honest broker» in voor totstandkoming van resultaten die op een breed draagvlak kunnen rekenen. De conclusies van de Europese Raad van 17 en 18 december 2015 vormen hierbij onderdeel van de inzet van het kabinet.

Met deze brief voldoet het kabinet tevens aan de motie van de leden Ten Broeke en Servaes[1] waarin de regering wordt verzocht zich in te spannen voor een effectievere Europese aanpak van mensensmokkel en een betere Europese grensbewaking en, waar wenselijk en mogelijk, hieraan zelf een actieve bijdrage te leveren.

Met deze brief voldoet het kabinet ook aan de motie van de leden Voordewind, van 't Wout en Gesthuizen[2] waarin de regering wordt verzocht de Kamer binnen drie weken een BNC-fiche toe te sturen over het migratiepakket en over alle andere voorstellen en om binnen de Europese Raad geen onomkeerbare stappen te nemen wanneer het gaat om de overdracht van bevoegdheden.

Deze brief gaat ook, voor zover op dit moment mogelijk, in op de motie van de leden Omtzigt en Keijzer[3] waarin de regering wordt verzocht om de Kamer te informeren over een toelatingsschema van in Turkije verblijvende vluchtelingen, inclusief de daarmee gepaard gaande (financiële) consequenties, voordat ingestemd wordt met Europese plannen over vluchtelingen.

Algemeen

De op 15 december jl. gepresenteerde maatregelen bouwen voort op de Europese migratieagenda[4] en de Europese veiligheidsagenda[5]. Het kabinet is van mening dat de huidige migratiecrisis een Europees probleem is dat een Europese aanpak verdient. De kern van deze aanpak moet zijn een versterking van de buitengrenzen van de EU waarbij lidstaten hun verantwoordelijkheden ter zake nakomen en hiertoe in EU-verband kunnen worden gehouden, het aanpakken van grondoorzaken, een duurzamere en adequatere vorm van opvang in de regio, een EU-programma voor hervestiging, een op solidariteit gestoelde billijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor asielzoekers en vluchtelingen binnen de EU, een gezamenlijke effectieve terugkeer van mensen zonder verblijfstitel, en ontmanteling van het cynische bedrijfsmodel van mensensmokkel om zo de migratiestromen naar Europa te verminderen en beter beheersbaar te maken. Het kabinet verwelkomt de maatregelen van 15 december jl. in de mate dat zij bijdragen aan deze aanpak.

Hieronder vindt u een nadere appreciatie per voorstel.

---

[1] Kamerstuk 34 300 V, nr. 21.
[2] Kamerstuk 21 501-20, nr. 1068.
[3] Kamerstuk 21 501-20, nr. 1071.
[4] COM(2015) 240 final.
[5] COM(2015) 185 final.

Mededeling over een geïntegreerd management van de Europese buitengrenzen en de rol van het op te richten Europese grens- en kustwachtagentschap[6]

De mededeling schetst de problemen die de EU de afgelopen maanden heeft gekend. Vervolgens zet de Commissie haar visie uiteen op het principe van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van lidstaten voor het beheer van de Europese buitengrenzen en het belang van een effectieve implementatie van een geïntegreerd grensbeheer. Daarnaast beschrijft de mededeling de rol van het op te richten Europese Grens- en Kustwacht-agentschap. Hierbij gaat de Commissie onder andere in op het mandaat en de waarborgen omtrent fundamentele rechten. De mededeling beschrijft ook hoe de Commissie tot een meer uniforme uitvoering van de Schengenregelgeving wil komen. Ten slotte gaat de mededeling in op het voorstel voor een nieuw EU terugkeerdocument en het aangenomen handboek voor het Eurosur-systeem.

Het kabinet is in algemene zin positief over de voorstellen die een bijdrage leveren aan een effectievere en efficiënte uitvoering van het grenstoezicht aan de buitengrenzen. Het kabinet is van mening dat het beheer van de Europese buitengrenzen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en onderschrijft daarom het integrale en gezamenlijke perspectief van het grenzenpakket, waarbij een op het hoogst mogelijke geharmoniseerd niveau van grensbewaking, ongeacht welke lidstaat zelf verantwoordelijk is, moet zijn gewaarborgd. De appreciatie van de genoemde voorstellen is hieronder weergegeven.

Voorstel voor een Europese grens- en kustwacht[7]

Beschrijving

Het voorstel introduceert een nieuw systeem van grensmanagement, waarin het huidige Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen, Frontex, overgaat in een nieuw agentschap met ruimere bevoegdheden en middelen, het Europees grens- en kustwachtagentschap (verder: agentschap). Daarnaast stelt de Commissie voor dat dit nieuwe agentschap samen met de verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten een Europese grens- en kustwacht vormt. De gevolgen van dit voorstel voor de Nederlandse kustwacht zijn beperkt tot de grensbewakingstaken van de Nederlandse kustwacht.

De rechtsbasis is artikel 77 lid 2 onder b en d juncto artikel 79 lid 2 onder c VWEU. Het kabinet onderschrijft de gekozen rechtsbasis. Dit wetgevings-voorstel vervangt de Frontex Verordening en de RABIT Verordening.

De rol van het nieuwe agentschap is op de volgende elementen verruimd ten opzichte van de rol van Frontex:

(1) er komt een speciale procedure voor situaties die onmiddellijke actie vereisen. Als een lidstaat niet voldoende of niet de juiste maatregelen kan nemen om zwakke delen van de buitengrens te versterken, of als er sprake is van een buitenproportionele migratiedruk, zodanig dat het functioneren van de Schengenzone in gevaar kan komen, kan de Commissie, door het vaststellen van uitvoeringshandelingen, besluiten tot maatregelen die door het agentschap genomen moeten worden, zoals een operatie aan een kwetsbare buitengrens. Dit besluit is bindend voor de betrokken lidstaat.

---

[6] COM(2015) 673 final.
[7] COM(2015) 671 final.

(2) het agentschap gaat kwetsbaarheidsanalyses uitvoeren waarbij wordt bezien of lidstaten voldoende zijn toegerust om de toekomstige uitdagingen aan de buitengrens te weerstaan. Hierbij kan het agentschap bindende voorstellen doen voor maatregelen die lidstaten moeten nemen om de kwetsbaarheid te verminderen;
(3) het agentschap kan op basis van kwetsbaarheids- en risicoanalyses voorstellen doen om samen met de lidstaten operaties en pilotprojecten uit te voeren of snelle grensinterventieteams in te zetten (RABITS) om de grensbewaking aan de buitengrenzen te versterken;
(4) het agentschap krijgt een versterkte taak wat betreft de coördinatie van de samenwerking tussen Europese kustwachtorganisaties die belast zijn met grenstaken. In dat kader worden ook de verordening van het EU agentschap voor Maritieme Veiligheid en het Europees Bureau voor Visserijcontrole aangepast[8];
(5) de terugkeertaak van het agentschap wordt uitgebreid door binnen het agentschap een «terugkeerbureau» in te richten. Het gaat hier onder meer om ondersteuning van lidstaten bij het verkrijgen van reisdocumenten, een versterkte rol bij het uitvoeren van gezamenlijke terugkeervluchten, het coördineren van de verschillende individuele terugkeeractiviteiten van lidstaten en de inzet van Europese terugkeerinterventieteams ter ondersteuning van lidstaten in nood. Het agentschap moet ook de samenwerking met derdelanden op het gebied van terugkeer versterken. Ten slotte zal het agentschap pools samenstellen van begeleiders en monitors voor de gezamenlijke terugkeervluchten. Voor de uitvoering van deze taken wordt een pool van terugkeerexperts ingericht;
(6) De bevoegdheid van het agentschap om samen te werken met derde landen wordt uitgebreid. Zo kan het agentschap gezamenlijke patrouilles organiseren met aangrenzende derdelanden;
(7) de bevoegdheden van het agentschap op het terrein van georganiseerde criminaliteit en terrorisme worden uitgebreid. Zo krijgt het agentschap het mandaat om beide thema's op te nemen in zijn risicoanalyses, krijgt het agentschap de bevoegdheid persoonsgegevens van verdachte personen te verwerken en krijgt het agentschap meer bevoegdheden om samen te werken met andere agentschappen en organisaties die actief zijn op terrein van terrorismebestrijding. De Commissie overweegt nog om een solide basis te creëren voor toegang tot relevante databestanden, zoals het Schengeninformatiesysteem (SIS) en Eurodac, tijdens de operaties van het agentschap. De Commissie komt mogelijk met aanvullende voorstellen hiertoe.
(8) Naast de uitbreiding van het mandaat introduceert het voorstel een klachtenmechanisme, conform de wens van de Europese en Nationale ombudsman en het Europees Parlement. Met dit klachtenmechanisme wordt het mogelijk voor individuele migranten om klachten in te dienen als zij onjuist zijn behandeld tijdens een gezamenlijke operatie of andere activiteiten van het agentschap.
(9) Een laatste element uit dit voorstel is dat lidstaten meer mankracht en middelen ter beschikking moeten stellen aan het agentschap in tijden van buitengewone druk. Deze bijdrage van lidstaten krijgt een meer verplichtend karakter. Lidstaten moeten een vast percentage van hun grenswachters en materieel ter beschikking stellen aan het agentschap.

Appreciatie

In het algemeen verwelkomt het kabinet de uitgangspunten en maatregelen in het wetgevingsvoorstel. De gebeurtenissen van de afgelopen maanden hebben laten zien dat het beheer van de buitengrenzen niet

---

[8] Respectievelijk COM(2015) 667 final en COM(2015) 669 final.

overal voldoet en niet bestand is tegen de grote migratiedruk. De terroristische dreiging maakt de noodzaak voor versterking van de buitengrenzen nog urgenter.

Het kabinet is voorstander van een versterkte rol voor het agentschap op het gebied van terugkeer. Het gaat hier onder meer om ondersteuning van lidstaten bij het verkrijgen van reisdocumenten en een versterkte rol bij het uitvoeren van gezamenlijke terugkeervluchten. Vanzelfsprekend moeten ook bij deze (versterkte) taak de fundamentele rechten van migranten goed geborgd worden, inclusief bij de terugkeervluchten waarvoor het agentschap gezamenlijke pools voor begeleiders en monitors gaat vormen. Het kabinet is tevens voorstander van een versterkte samenwerking tussen kustwachtorganisaties onderling en met grensautoriteiten in de EU op het gebied van grenstoezicht. Tegelijkertijd hanteert het kabinet het uitgangspunt dat elke lidstaat eerstverantwoordelijk blijft voor het op orde hebben van een eigen kustwacht en het beheer van (buiten)grenzen, en dat elke lidstaat hier zijn verantwoordelijkheid voor moet nemen.
Bij de vormgeving van de precieze taken en uitvoering is ook aandacht geboden voor het voorkomen van ongewilde neveneffecten, zoals een aanzuigend effect op smokkelaars en irreguliere migratie.

De huidige situatie laat evenwel zien dat in tijden van hoge instroom snelle en effectieve maatregelen noodzakelijk zijn en dat lidstaten deze stappen zelf niet altijd aantoonbaar willen en/of kunnen nemen. In die situaties waarin dit onvoldoende gebeurt, moet het (op te richten) agentschap snel en adequaat kunnen optreden. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde maatregelen hier een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Echter, op onderdelen zijn de waarborgen, inclusief betrokkenheid lidstaten, nog onvoldoende aanwezig of uitgewerkt. Dit geldt met name voor de verplichting voor de directeur van het agentschap om in urgente situaties enkel op basis van een uitvoeringshandeling van de Commissie een operatie op te starten in een lidstaat, zelfs als deze lidstaat daar niet mee instemt. Het kabinet is van mening dat de Raad een actieve rol moet hebben in de totstandkoming van een dergelijk besluit, waarbij besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt, en democratische controle mogelijk is. Daarbij moet het gaan om een situatie van aantoonbare onwil en tekortschieten in adequaat beheer door een lidstaat. Het kabinet verwacht dat dit punt in de onderhandelingen in de Raad uitvoerig aan bod komt, waarbij het kabinet zich zal inzetten in het licht van de conclusies van de Europese Raad van 17 en 18 december 2015.

Ook op andere aspecten verdient het voorstel nog nadere uitwerking, zoals de verhouding tussen het agentschap en de activiteiten van lidstaten ter bescherming van de nationale veiligheid, de samenwerking tussen de lidstaten en het agentschap in de Europese Grens- en Kustwacht, de procedures en afspraken die gelden ten aanzien van de verplichting om een vast percentage van de nationale capaciteit te leveren, de rol en samenstelling van de raad van toezicht en de rol van liaisons van het agentschap in lidstaten.
Het kabinet hecht eraan dat adequate rechtsbescherming geborgd is, een fundamenteel element van de Europese samenwerking. In dat licht is een klachtenmechanisme potentieel een nuttige aanvulling. Wel dient daarbij voorkomen te worden dat doublures ontstaan, dat de noodzaak onderbouwd is en dat voorkomen wordt dat een heterogene structuur van beschermingsinstrumenten ontstaat. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat de rol en bevoegdheid van de directeur van het agentschap om zelf maatregelen vast te stellen op basis van kwetsbaarheidsanalyses, wordt verduidelijkt en beter wordt begrensd. Hierbij gaat het met name

over de vraag hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot het proces van de Schengenevaluaties.

Het kabinet steunt in principe de versterking van het mandaat van het agentschap op het punt van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Het kabinet is van mening dat dit niet ten koste mag gaan van de hoofdtaak van het agentschap en dat geen overlap ontstaat met de taken en verantwoordelijkheden van andere agentschappen, zoals Europol en EASO.

De aanpassingen in de verordeningen van het Europees Bureau voor Visserijcontrole en het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid sluiten aan bij de versterkte rol van het agentschap. Het kabinet ondersteunt het uitgangspunt dat in principe gebruik kan worden gemaakt van de expertise, infrastructuur en informatie die al aanwezig is bij de bestaande EU-agentschappen. Waar mogelijk kunnen maritieme veiligheidsdoelstellingen efficiënt gecombineerd worden met het Europese Grens- en Kustwacht systeem, waarbij Nederland van mening is dat de financiële gevolgen zoveel mogelijk moeten worden opgevangen binnen het bestaande budgettaire kader.

Tevens is het van belang dat de maatregelen in dit pakket worden bezien in samenhang met bestaande regelgeving en potentiële maatregelen die nu al genomen kunnen worden, zoals de maatregelen uit de Schengengrenscode, die zien op de herinvoering van binnengrenscontroles door lidstaten indien de bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid in gevaar komt doordat een lidstaat de buitengrensbewaking niet op orde heeft. Daarnaast is het van belang dat liaisons van het agentschap in derde landen samenwerken met het netwerk van verbindingsambtenaren van lidstaten en dat duplicatie van taken wordt voorkomen.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief, omdat de lidstaten afzonderlijk niet kunnen zorgen voor coherente en geharmoniseerde regelgeving inzake het beheer van de buitengrenzen van de EU en de toewijzing van taken van het op te richten EU-agentschap. Ook het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is in beginsel positief, behoudens de eerdergenoemde kanttekeningen.

De financiële gevolgen beslaan 1,2 miljard euro voor 2017–2020. Binnen het Meerjarig Financieel Kader is voor grensbewaking in deze periode omstreeks 0,4 miljard beschikbaar, waardoor nog circa 0,8 miljard extra gevonden zou moeten worden. Dit zal naar verwachting worden meegenomen in de voorstellen voor de jaarbegrotingen van 2017 tot 2020. Het voorstel voor de begroting van 2017 verschijnt naar verwachting medio 2016. U wordt hier te zijner tijd over geïnformeerd. De mogelijk extra kosten voor de inzet van satellieten en de financiering hiervan komen in het voorstel nog onvoldoende naar voren.

De eerste signalen wijzen er op dat veel lidstaten over het algemeen een versterking van het mandaat van het agentschap steunen, bijvoorbeeld voor de terugkeertaak. Een aantal lidstaten heeft bedenkingen geuit over de bevoegdheidsverdeling, waaronder de verregaande bevoegdheid van de Commissie om operaties in lidstaten te initiëren. Er bestaat binnen de Raad vastberadenheid om de huidige crisis aan te pakken en het versterken van het agentschap wordt als belangrijk onderdeel daarvan gezien.

De Europese Raad van 17 en 18 december 2015 onderstreepte het belang dat wordt gehecht aan deze onderwerpen en concludeerde in de eerste

zes maanden van 2016 voortgang te willen boeken, met afronding van een gezamenlijke positie van de Raad voor het einde van het Nederlandse voorzitterschap.

Voorstel aanpassing Schengengrenscode ter versterking van controles aan de buitengrenzen[9]

Het voorstel geeft invulling aan het verzoek uit de Raadsconclusies van 9 en 20 november 2015 om systematische controles aan de buitengrenzen van EU-burgers en hun familieleden met de nationaliteit van een derde land mogelijk te maken. Ook wordt het mogelijk om, bij twijfel aan de identiteit of de authenticiteit van de overlegde reisdocumenten, deze documenten te controleren door de biometrie te verifiëren.

Het voorstel biedt de mogelijkheid om, in gevallen dat de verplichting tot systematische controle een buitenproportioneel effect heeft op de reizigersstromen aan de land- of maritieme grenzen, over te gaan tot niet-systematische gerichte controles. De lidstaat kan hier alleen toe overgaan indien de lidstaat eerst een risicoanalyse uitvoert van de veiligheidsrisico's die aan het niet-uitvoeren van systematische controles verbonden kunnen zijn. De lidstaat dient deze veiligheidsanalyse aan Frontex en de Commissie te overleggen en dient bij voortduren van deze maatregel deze analyse driemaandelijks te actualiseren.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van deze aanpassing van de Schengengrenscode. Een belangrijk aandachtpunt voor het kabinet is het behoud van passagiersmobiliteit en het tegengaan van lange wachtrijen, waarbij een goede balans moet zijn tussen de veiligheid en de mobiliteit van de reizigers.

Het kabinet acht het van belang dat nader wordt uitgewerkt in welke gevallen over kan worden gegaan op gerichte controles, met name wat betreft de wijze waarop de risicoanalyse moet worden uitgevoerd om te verzekeren dat er geen veiligheidsrisico ontstaat doordat controles niet systematisch worden uitgevoerd.

De Commissie heeft gekozen voor een specifieke en gerichte aanpassing van de Schengengrenscode en dit voorstel komt verder voort uit de Raadsconclusies van 9 en 20 november 2015, waarin expliciet is verzocht om deze stappen. Bovendien is in de uitwerking sprake van een balans tussen eigen verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Europese dimensie, waarbij verscheidene mogelijkheden overeind blijven voor lidstaten om af te wijken van de systematische controles. Tegen die achtergrond heeft het kabinet een positief oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel. Het voorstel voor de aanpassing van de Schengengrenscode heeft als rechtsbasis artikel 77 lid 2 onder b VWEU, hetgeen het kabinet ondersteunt. De Commissie geeft aan dat het voorstel geen gevolgen voor het EU-budget.

Voorstel voor een EU-reisdocument (laissez-passer) voor de terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders[10]

Het voorstel voorziet in een vernieuwd EU-reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders (EU laissez-passer) dat volgens een geharmoniseerd format wordt opgesteld en wordt voorzien van hogere technische en veiligheidsstandaarden. Dit voorstel is een uitwerking van een maatregel uit het Europees actieplan inzake terugkeer

---

[9] COM(2015) 670 final.
[10] COM(2015) 668 final.

van 9 september 2015[11] en wordt ondersteund door de Raadsconclusies over de toekomst van het terugkeerbeleid van 8 oktober 2015.[12] Het huidige EU laissez-passer is gebaseerd op een aanbeveling van de Raad van de Europese Unie uit 1994[13].

Het gebruik van het EU laissez-passer wordt aanbevolen in gevallen waar een derdelander onderworpen is aan een terugkeerbesluit maar niet (langer) beschikt over een geldig reisdocument bij terugkeer, en van wie de toegang tot een derde land is gewaarborgd op grond van een onderliggend ander document (verlopen paspoort, rijbewijs, etc.).

Ook kunnen lidstaten overwegen een EU laissez-passer uit te geven wanneer een derdelander wiens nationaliteit is vastgesteld door de bevoegde autoriteiten van het derde land niet binnen een redelijke termijn in bezit is gesteld van een geldig reisdocument.

De Commissie geeft aan dat dit vernieuwde EU-reisdocument moet bijdragen aan een hogere acceptatiegraad onder derde landen. Dit zal een gezamenlijke inspanning vergen van de Commissie, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), Frontex en de lidstaten. Indien deze hogere acceptatiegraad wordt bewerkstelligd, kan dit ertoe leiden dat meer derdelanders in het bezit worden gesteld van een EU laissez-passer om terug te kunnen keren. Daarmee beoogt de Commissie de terugkeercijfers positief te beïnvloeden.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie voor een verbeterd EU laissez-passer, omdat een meer geaccepteerd document de terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders kan vergemakkelijken. Het kabinet acht het positief dat in het voorstel aansluiting is gezocht bij de veiligheidskenmerken van bestaande Schengendocumenten. Dit heeft een positief effect op de kosten en de uitvoerbaarheid, waaronder de uitgifte, door de betrokken diensten.

Aangezien het gaat om een geharmoniseerd laissez-passer voor alle lidstaten en de Commissie omwille van de uitvoerbaarheid heeft gekozen voor aansluiting bij bestaande documenten, beoordeelt het kabinet de subsidiariteit en proportionaliteit als positief. De rechtsbasis voor dit voorstel is artikel 79, tweede lid, onder c, VWEU, hetgeen het kabinet ondersteunt.

Aanbeveling over het praktisch handboek voor het gebruik van EUROSUR[14]

Het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) is een netwerk van nationale coördinatiecentra voor informatiedeling. Het handboek ter implementatie en beheer van het Eurosur beschrijft de taken die lidstaten, en hierbinnen de nationale coördinatiecentra, hebben bij de implementatie en beheer van Eurosur. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de communicatie tussen de nationale coördinatiecentra (NCC's) van de lidstaten en ook tussen deze NCC's en Frontex. Ook biedt het handboek richtlijnen voor het beheer van het Eurosur-netwerk.

[11] COM(2015)453 final.
[12] Conclusies van de Raad over de toekomst van het terugkeerbeleid, 8 oktober 2015, doc. 12856/15.
[13] Aanbeveling van de Raad van 30 november 1994 inzake het aannemen van een standaard reisdocument voor uitzetting van derdelanders (Pb EU C 274/18).
[14] COM (2015) 9206 final.

Het kabinet is van mening dat het handboek een goede praktische weergave geeft van de wijze waarop de operationele verplichtingen uit de Eurosur-Verordening moeten worden uitgevoerd. De procesbeschrijvingen en beste praktijken in het handboek zijn geen harde verplichtingen, maar bieden wel goede richtsnoeren voor de implementatie van de Eurosur-Verordening.

De verplichting voor de Europese Commissie om, in nauwe samenwerking met de lidstaten, het agentschap en alle andere bevoegde organen en instanties van de Europese Unie, een handboek op te stellen volgt uit artikel 21 van de Eurosur-verordening. De Commissie is daarmee de aangewezen instantie om het handboek op te stellen. Het handboek is niet bindend. Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit daarom als positief.

Het achtste halfjaarlijkse rapport over het functioneren van de Schengenzone[15]

Het halfjaarlijkse rapport ziet op de periode van 1 mei tot en met 10 december 2015 en bevat een brede beschrijving van de ontwikkelingen in het Schengengebied. Gezien de huidige migratiecrisis heeft de Commissie er voor gekozen om bijzondere aandacht te besteden aan de maatregelen van de lidstaten aan hun binnen- en buitengrenzen in het licht van (1) het aantal binnengekomen migranten en hun secundaire bewegingen in het Schengengebied en (2) de terroristische aanslagen in Parijs en de poging tot een aanslag in de Thalys. Ook besteedt de Commissie aandacht aan het Schengenevaluatiemechanisme, waarbij de bezoeken aan Nederland in dit kader worden vermeld. De Commissie geeft hierbij aan dat de uitkomsten van deze bezoeken nog niet beschikbaar zijn.

In de conclusie van het rapport onderstreept de Commissie het belang van de snelle, volledige en correcte implementatie van de Europese migratieagenda en de Europese veiligheidsagenda voor het functioneren van het Schengengebied. Hierbij geeft de Commissie aan dat het Schengensysteem niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de huidige migratiecrisis, maar dat het onderdeel kan zijn van de oplossing. Verder vraagt de Commissie in het bijzonder aandacht voor de maatregelen die ter beschikking staan aan de lidstaten die kampen met een hoge migratiedruk, zoals de hotspots en de RABIT's. Ook oordeelt de Commissie dat het nemen van infrastructurele maatregelen (bijvoorbeeld het bouwen van hekwerken) om migratiedruk te beheersen niet strijdig zijn met het Europees recht. Ten slotte wordt het belang van het grenzenpakket benadrukt.

Het kabinet onderschrijft het belang van een snelle, volledige en correcte uitvoering van de migratie- en veiligheidsagenda's. Met de Commissie is het kabinet van mening dat het behoud van het Schengengebied deel moet uitmaken van de oplossing van de huidige migratiecrisis. Daarbij zoekt het kabinet primair naar oplossingen binnen het kader van de 28 lidstaten en 26 Schengenpartners.

Aanbeveling voor een vrijwillig humanitair toelatingsprogramma met Turkije[16]

In de aanbeveling doet de Commissie een voorstel tot een vrijwillig, flexibel en voorwaardelijk humanitair toelatingsprogramma met Turkije.

---

[15] COM (2015) 675 final.
[16] C(2015) 9490.

Het programma is bedoeld om Syrische vluchtelingen die in Turkije zijn geregistreerd voor 29 november jl. vanuit Turkije toe te laten tot de EU voor minstens een jaar. De aanbeveling borduurt voort op het EU-Turkije-actieplan van 29 november jl.

De Commissie nodigt zowel de lidstaten als de geassocieerde Schengenlanden uit om op vrijwillige basis deel te nemen aan dit programma. Het aantal toe te laten personen per deelnemend land wordt overgelaten aan de deelnemende landen, waarbij de Commissie de opnamecapaciteit, opvang- en integratiemogelijkheden, bevolkingsomvang, BBP, eerdere asielinspanningen en het werkeloosheidspercentage noemt als parameters voor het op te nemen aantal. In de aanbeveling is de mogelijkheid opgenomen om deel te nemen met een voorbehoud van uitvoering vanaf een later moment.

Het totaal aantal toe te laten personen vanuit het programma moet volgens de aanbeveling telkens worden bezien in het licht van (1) het totaal aantal ontheemden in Turkije, (2) de invloed op dit aantal veroorzaakt door een significante daling van het aantal personen dat illegaal vertrekt vanuit Turkije naar de EU en (3) de maximale capaciteit van UNHCR, dat het programma zal begeleiden. In de mededeling zelf worden geen concrete aantallen genoemd. Indien de instroom vanuit Turkije niet substantieel afneemt, zouden deelnemers hun bijdragen moeten kunnen opschorten of bijstellen.

De personen die onder dit programma worden toegelaten, maken volgens het voorstel van de Commissie geen deel uit van de 22.000 te hervestigen personen zoals overeengekomen tijdens de JBZ-Raad van 20 juli 2015.

De looptijd van het programma is 2016–2020. De totale kosten van deze voorstellen van de Commissie tellen op tot 4,3 miljard voor 2016–2020 en zijn uiteindelijk afhankelijk van de eventuele precieze vormgeving. De Commissie heeft nog geen informatie gegeven over de wijze waarop dit gefinancierd wordt. Zodra er meer bekend is, ontvangt u een appreciatie.

De procedure van selectie en toelating staat nog niet vast en moet gezamenlijk worden bepaald door de Commissie, de deelnemende landen, de Turkse autoriteiten, UNHCR, EASO en IOM. De maximale duur van de procedure is gesteld op 6 maanden, waarin in ieder geval een zorgvuldige veiligheids- en gezondheidsscreening voorafgaand aan vertrek plaatsvinden. Verder moet tijdelijke subsidiaire bescherming of een equivalent daarvan worden verleend voor de duur van minimaal een jaar. De definitieve beslissing tot toelating ligt bij het deelnemende land.

Het programma wordt gemonitord door een gezamenlijk comité bestaande uit Turkije, de Commissie en de deelnemende landen, desgevraagd aangevuld met UNHCR en IOM.

Meer in het algemeen sluit een aanpak van gerichte en georganiseerde migratie, inclusief hervestiging c.q. humanitaire toelating, aan bij de kabinetsinzet zoals die is vervat in de kamerbrief van 8 september 2015 over de Europese asielproblematiek, waarbij die bijdraagt aan een significante reductie van spontane instroom en de beheersbaarheid en daling van de gehele instroom. Het kabinet onderschrijft daarbij het uitgangspunt van de Commissie dat een significante beperking van de instroom vanuit Turkije voorwaardelijk is aan meer inzet op humanitaire toelating c. q. hervestiging.

Het kabinet is van mening dat de daling significant en duurzaam moet zijn, op een wijze zoals ook gecommuniceerd aan uw Kamer in het verslag

van de Europese Raad van 17 en 18 december 2015. De onderliggende acties die daartoe leiden moeten verifieerbaar zijn, zodat sprake is van een zorgvuldige en gerichte aanpak, waarbij de instroom uiteindelijk tot een minimum wordt beperkt.

Het kabinet acht het van belang dat in de monitoring van de tenuitvoerlegging van het EU-Turkije actieplan de af te nemen instroom vanuit Turkije nauwgezet in de gaten wordt gehouden en dat Turkije resultaten boekt in de overname van vluchtelingen die alsnog op irreguliere wijze vanuit Turkije het EU-grondgebied bereiken.

Het kabinet ondersteunt de keuze van de Commissie om te komen met een heldere afbakening van de mogelijkheden voor deelname aan dit eventuele programma. Door een datum op te nemen (29 november 2015) die als criterium zal gelden voor eventuele deelname, wordt een aanzuigende werking voorkomen.

Het kabinet hecht eraan dat ook een actieve inzet plaatsvindt voor andere landen in de regio, die geraakt worden door een omvangrijk vluchtelingenvraagstuk. Dat geldt in het bijzonder voor Libanon en Jordanië. Het kabinet ondersteunt dan ook het voorstel om het bestaande hervestigingsprogramma van 20 juli 2015 te oriënteren op deze landen.

Nederland is overwegend geen voorstander van vormen van humanitaire toelating anders dan hervestiging, maar acht het, los van de benaming, met name van belang dat noodzakelijke minimumvoorwaarden, zoals een adequate statusbepaling, identificatie, veiligheidscheck, en medische screening, voldoende zijn gewaarborgd. Het kabinet acht het van belang dat de vormgeving van het programma, die nog niet is uitgekristalliseerd, aansluit bij het bestaande nationale beleidskader voor hervestiging.

Het kabinet is van mening dat de Commissie de aangewezen instelling is om met een dergelijk voorstel te komen en door te kiezen voor een aanbeveling voor een flexibel, vrijwillig en voorwaardelijk programma een geschikt instrument heeft gekozen. Ook in eerdere instanties kwam de Europese Commissie met voorstellen rondom hervestiging, i.c. het vrijwillige hervestigingsprogramma van juli 2015. Ten slotte biedt de aanbeveling een zorgvuldige balans tussen een Europees kader en nationale bevoegdheden om zelf te besluiten hieraan eventueel deel te nemen. Tegen die achtergrond is het oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit positief. De rechtsbasis voor de aanbeveling is artikel 292 VWEU, hetgeen het kabinet ondersteunt.

Binnen de EU hebben enkele lidstaten zich openlijk voorstander getoond van een dergelijk programma. Andere lidstaten en diverse geassocieerde landen hebben zich tot nu toe gereserveerder opgesteld. De elementen vrijwilligheid, flexibiliteit en voorwaardelijkheid worden over het algemeen goed ontvangen. Over de keuze voor een programma middels humanitaire toelating in plaats van hervestiging zijn de lidstaten verdeeld.

Voorstel Raadsbesluit ter ondersteuning van Zweden[17]

Op 8 december 2015 heeft Zweden gevraagd om tijdelijk vrijgesteld te worden van zijn verplichtingen tot het herplaatsen van asielzoekers op basis van de Raadsbesluiten van 14 en 22 september 2015. De hoge asielinstroom in Zweden, in combinatie met de grote instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, geeft de Commissie aanleiding een voorstel te doen om Zweden voor een periode van één jaar

[17] COM (2015) 677 final.

vrij te stellen van zijn verplichtingen om asielzoekers te herplaatsen uit Italië en Griekenland. Verder is in het voorstel opgenomen dat Zweden operationele steun krijgt via EASO en, waar nodig, andere Europese agentschappen. Tot slot dient Zweden een stappenplan op te stellen waarin staat beschreven op welke wijze het de effectiviteit van het asielsysteem zal verbeteren, ook met het oog op het uiteindelijk weer voldoen aan zijn herplaatsingsverplichtingen.

Het voorstel wijzigt niets aan de verplichtingen, inclusief de aantallen, van Nederland op basis van de Raadsbesluiten van 14 en 22 september 2015. Zodra de periode van één jaar is verstreken, dient Zweden opnieuw te voldoen aan zijn herplaatsingsverplichtingen.

Het kabinet heeft begrip voor het voorstel van de Europese Commissie, maar ziet hierin tegelijk de bevestiging dat maatregelen die enkel zien op crisissituaties onvoldoende zijn. Er is nood aan een meer structurele oplossing via verdeling van alle asielaanvragen onder de lidstaten.

Nederland is van mening dat bij de behandeling van dit voorstel steeds gehandeld moet worden conform de afspraken en regels zoals die zijn vastgelegd in de besluiten van de Raad rondom een tijdelijke mechanisme voor herplaatsing. Daarbij is Nederland in deze discussie geen voorstander van het ophogen van de nationale contingenten, zoals die zijn vastgelegd op basis van de besluiten van 14 en 22 september 2015. Nederland zal in dat kader maximaal het nationale contingent van de 160.000 voor zijn rekening nemen over de komende jaren.

Het subsidiariteitsoordeel van het kabinet is positief. De gevolgen van een crisissituatie in een lidstaat vanwege een hoge instroom raken andere lidstaten, en een dergelijke crisissituatie kan beter op EU-niveau dan op bilateraal niveau worden geadresseerd. Het proportionaliteitsoordeel is wat betreft het kabinet ook positief aangezien het voorstel niet verder strekt dan wat noodzakelijk is om een antwoord te bieden op de situatie in Zweden. Dit mede gelet op de beperkte duur van een jaar. De Commissie gebruikt dezelfde rechtsbasis voor dit voorstel als de rechtsbasis voor de Raadsbesluiten van 14 en 22 september 2015, namelijk artikel 78, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Op 22 december 2015 heeft Oostenrijk een verzoek aan de Commissie gedaan om tijdelijk gedeeltelijk vrijgesteld te worden van de verplichtingen van Oostenrijk tot het herplaatsen van asielzoekers op basis van het Raadsbesluit van 22 september 2015. Het is nu aan de Commissie om dit verzoek te beoordelen.

Daarnaast heeft Oostenrijk aangekondigd dat als tegen de zomer 2016 geen sprake zou zijn van een verbetering van de migratiedruk via de Westelijke Balkanroute, Oostenrijk zal verzoeken om een algehele vrijstelling van de herplaatsingsverplichting en aanspraak wil maken op de reserve van 54.000 voorzien in het besluit van 22 september 2015.

Voortgangsrapportages implementatie hotspots Griekenland en Italië[18]

Op 15 december 2015 heeft de Commissie voortgangsrapporten uitgebracht over de implementatie van de hotspotaanpak in Italië en Griekenland. In deze rapporten beschrijft de Commissie de stand van zaken van de implementatie van de verschillende elementen van de hotspotbenadering, gaande van registratie tot terugkeer.

---

[18] Respectievelijk COM (2015) 678 final en COM (2015) 679 final.

Het kabinet onderschrijft het belang dat de Commissie hecht aan een goede registratie van migranten die Italië of Griekenland binnenkomen en de aansporing van de Commissie om deze registratie te verbeteren.

Er moet duidelijk nog het nodige werk worden verricht om meer hotspots operationeel te krijgen, met name in Griekenland maar ook in Italië. Het kabinet vindt het daarom van belang dat de aanbevelingen van de Commissie nu worden uitgevoerd en dat strak wordt vastgehouden aan de planning voor de verdere uitrol van hotspots. Hierbij moet ook de nodige aandacht blijven bestaan voor het beschikbaar hebben van voldoende capaciteit (personeel en middelen) om vingerafdrukken af te nemen en deze te registreren in EURODAC. Daarnaast dient de capaciteit om asielaanvragen te registreren en te behandelen ook substantieel te worden vergroot alsook de opvangcapaciteit. Een duidelijke strategie is nodig in Griekenland om gedwongen terugkeer verder vorm te geven. Ook Italië dient nu werk te maken van het operationeel maken van de geplande hotspots. Daarbij dient Italië ook voortgang te maken met het creëren van een wettelijk kader voor het gebruik van dwang bij het afnemen van vingerafdrukken als een vreemdeling weigert zijn vingerafdrukken te laten afnemen. Registratie van vreemdelingen, inclusief de afname van vingerafdrukken, blijft immers een cruciaal onderdeel van de hotspot-aanpak. Verder moet Italië, gelet op de samenstelling van de migratiestroom richting Italië, ook investeren in extra detentiecapaciteit voor die vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming.

Voortgangsrapportage over de follow-up van de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van 25 oktober 2015 over vluchtelingstromen langs de Westelijke Balkanroute[19]

In dit rapport meldt de Commissie de voortgang met betrekking tot de afspraken die zijn gemaakt tijdens de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders op 25 oktober 2015 over de vluchtelingstromen langs de Westelijke Balkanroute. De zeventien gemaakte afspraken zien op structurele informatie-uitwisseling en effectieve samenwerking, beperking van secundaire bewegingen, ondersteuning van vluchtelingen en het bieden van (nood)opvang, gezamenlijk beheer van migratiestromen, grensbeheer, aanpak van mensensmokkel, en informatievoorziening aan vluchtelingen en migranten. Op alle punten is vooruitgang geboekt. De Commissie stelt tegelijkertijd vast dat de snelheid waarmee dat gebeurt te laag ligt en dat extra inspanningen noodzakelijk zijn. Dit is bijvoorbeeld specifiek het geval voor het creëren van 100.000 extra opvangplekken.

Het kabinet heeft waardering voor de inspanningen van de Commissie en de wijze waarop het de uitvoering van de gemaakte afspraken ondersteunt, mede via de wekelijkse informatie-uitwisseling door de aangewezen nationale aanspreekpunten. Het rapport toont ook aan dat nog altijd onvoldoende voortgang wordt gemaakt, bijvoorbeeld wat betreft het creëren van de 100.000 opvangplekken. Hoewel sprake is van meer (bilateraal) contact tussen de betrokken landen, stemmen en coördineren zij hun nationale maatregelen nog steeds onvoldoende af. Het kabinet zal dit proces zeer nauwlettend blijven volgen en als Voorzitter van de EU in de relevante gremia aandringen op verbetering, met name waar het de coördinatie van te nemen maatregelen en informatie-uitwisseling tussen de landen langs de Westelijke Balkanroute en het leveren van humanitaire

---

[19] COM (2015) 676 final.

bijdragen door EU lidstaten betreft. Het kabinet acht het van groot belang dat de afspraken worden uitgevoerd en dat wordt voorkomen dat de situatie verslechtert.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff